



公共体育场馆民营化的政府规制

张宝钰, 张 林

摘要: 采用文献法、比较法对我国公共体育场馆民营化规制进行了深入研究, 公共体育场馆的产品属性决定了政府对民营化规制的必要性, 通过经济性和社会性规制, 以及行业自律与政府规制的互动, 最终实现公共体育场馆民营化经济效益和社会效益的均衡。

关键词: 公共体育场馆; 民营化; 政府规制

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2009)06-0029-03

Government Regulations of the Privatization of the Public Sports Facilities

ZHANG Bao-yu, ZHANG Lin

(Shanghai Institute of P.E., Shanghai 200438 China)

Abstract: By the ways of literature study and comparison, the article elaborates on the privatization regulations of China's public sports facilities. It is necessary for the government to stipulate privatization regulations due to the product attribute of public sports facilities. The economic benefit and social benefit of the privatization of public sports facilities can finally be realized through the economic and social regulations and the interaction of self-discipline and government regulations.

Key words: public sports facilities; privatization; government regulation

我国公共体育场馆投资额大, 利用率低是一直是一个难题。随着经济改革的深入和思想观念的转变, 公共体育场馆民营化逐渐得到社会的认可, 也是公共体育场馆提高效益的必然选择。特别是在北京奥运会后公共体育场馆的经营管理问题提到了新的高度, 政府管理部门对公共体育场馆的经营管理方式进行了积极有效的改革, 特别是经济较发达的地区公共体育场馆的民营化改革已经取得了一定的成效, 经济效益有明显提高。但民营化主体更关注个体私益最大化, 而公共体育场馆建设的最终目标是公益的提高, 这与公共体育场馆建设的最终目标冲突, 如何在营利与公益之间达到均衡是一个亟待解决的问题。

1 我国公共体育场馆民营化面临的几个问题

1.1 公共体育场馆民营化中过度市场化问题

在西方发达国家公共服务领域的民营化早已有之, 主要是针对公共服务领域的民营化。而我国公共服务领域的民营化浪潮刚刚兴起, 在我国文化教育、医疗卫生、邮电、城市公共事业等领域中都不同程度地进行积极探索, 也出现了诸多问题, 这些公共服务领域的民营化引起了激烈的讨论。但是对在公共体育事业领域的公共体育场馆的民营化, 学者们有不同的观点, 争论主要集中在经济效益和社会效益冲突上, 真正要在市场和福利之间找到一个平衡点是非常困难的。据上海市场馆协会调查显示, 上海市30家主要场馆2001年总收入14 805万元、总支出13 614万元。在这30家主要场馆的经营收入中, 与体育业务有关的比赛性营业收入和体育健身运动收入仅占27.88%, 而通过文化(演唱会等)、房产(物业经营)、广告及其它活动等多种经营的收入却达72.12%^[1]。

从以上的资料可以发现我国公共体育场馆有的过度市场化的倾向, 我国其它地区公共体育场馆也有类似问题, 而公共体育场馆修建的目的是公益的提高, 过度的市场化问题与公共体育场馆的公益目的相冲突。政府体育管理部门公共体育场馆经营管理中由于缺乏积极性和制度约束, 容易导致低效率甚至无效率现象。体育管理部门希望借助民营化提高公用事业效率和规模, 缓解政府财政压力, 减轻地方政府负担。但是这些公共领域的纯粹市场化必然损害多数公众的福利为代价, 特别是像我们这样发展中的国家, 人们的可支配收入相对较低的现实情况下, 完全市场化不适合我国的国情, 过度的市场化更不是公共体育场馆经营改革初衷, 所以政府对公共体育场馆的规制是非常必要的。

1.2 公共体育场馆民营化主体私益与公益的对立问题

公共体育场馆民营化主体更多的关注个人私人利益, 这是非常正常的私人行为选择, 法人主体使自己的利益最大化也符合市场经济规则。但是公共体育场馆同时具有经济和社会效益性, 也具有商品性和福利性。公共部门的企业既是经营型企业又是福利性企业, 公共产品具有商品性和福利性双重性质。公共体育场馆民营化后作为商品提供的服务经营者更关注个体私益的最大化; 而作为生活福利, 公共部门必须贯彻公平优先的原则。从这个意义上公共体育场馆不仅担负着向社会开放, 满足人们健身活动的社会需求, 还有保障国有资产保值增值的责任。而效率与公平之间本来就是一对矛盾体, 所以公共体育场馆的民营化管理必然存在经济效益和社会效益的矛盾, 民营化的管理方式在一定程度上可以解决经济效益问题, 民营化的经济效益明显好于集体经营或国家经营。而由私人经营管理的公共体育场馆不会考虑社会

收稿日期: 2009-10-26

第一作者简介: 张宝钰, 男, 在读博士研究生。主要研究方向: 体育产业

作者单位: 上海体育学院 经济管理学院, 上海 200438



效益问题,为了在个人私益和社会公益之间寻求均衡,使公共体育场馆的民营化社会效益有所提高,必须对公共体育场馆的民营化进行规制。

2 我国公共体育场馆产品属性以及民营化

2.1 我国公共体育场馆产品属性

“公共产品是指既无排他性又无竞争性的物品。”^[21]竞争性是一个人使用一种物品减少其他人使用是该物品的特性。排他性是可以阻止一个人使用一种物品时该物品的特性。与公共产品相对应的是私人产品,它既无排他性又无竞争性的物品。在现实经济生活中,大量的产品介于公共产品和私人产品之间,称为准公共产品。准公共产品分为两类,一类是具有外部性的产品,即通过个人消费同时产生正外部性,如教育、科研等;另一类是准公共产品,当同时许多人都消费它时,其容量迅速被充分利用而供不应求,比如公园等公共设施。公共体育场馆就属于“拥挤性的公共产品”,这种产品通常被称作准公共品。这类产品可以通过市场提供,同时政府给予必要补助。从以上的分析公共体育场馆属于准公共产品,在特殊时间这种准公共产品容易供不应求,所以需要运用某些排斥性规则去限制参与消费人数,如通过收费来解决类似问题。

2.2 公共体育场馆的民营化

民营化是指政府减少在公共资产以及公共领域的直接涉入,通过各种手段将政府业务转移至私人主体,或与之共同承担^[3]。它既包括国有企业的出售,也包括政府业务委托民营,对于公共体育场馆民营化主要是指后者,民营化后政府的角色没有退缩,只是在职能重点与内容上发生了转变,政府通过各种行为介入公共领域,履行政府公共职能,只是手段从强制转向非强制性,行政契约、行政指导等将被大量采用,逐渐成为核心手段。公共体育场馆民营化可以分为实质民营化和功能性民营化。实质民营化是最典型的、民间参与程度最高的民营化类型,公共体育场馆的民营化主要是功能民营化,功能民营化好后国家本身并未完全放弃自身的支持责任,只是在执行阶段选择借助私人管理的方式来完成政府任务,主要是出于提高公共体育场馆运作效率的考虑。

3 公共体育场馆民营化的政府规制内容

3.1 政府规制的概念

规制一般指的就是政府规制,指的是政府根据相应规则对微观经济主体行为实行的一种干预^[4]。规制在不同的学科有不同的理解,一般主要是经济学和法律两个方面对规制进行界定。在经济学中政府规制一词已经广泛应用,对其有比较一致的界定。

经济学中的政府规制是指自然垄断和存在信息不对称的领域,为了防止资源配置的低效率和确保利用者公平的利用,政府机关用法律权限,通过许可和认可等手段,对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关的行为加以规制^[5]。

如果从法律的角度限定政府规则,有与经济性规制的重合之处,但也有不同的理解。其实规制应该首先是一个法律问题,而不是一个经济问题。因为规制的机构的设立

和运行都来自于法律的授权,体现了政府对经济活动的宏观控制。美国的管理和预算办公室的定义,规制就是政府部门根据法律制定并执行制度的行为。这些规章制度是一些标准、命令,涉及到个人、企业、组织行为的控制,最终的目的解决“市场失灵”问题,促进市场的有效竞争,扩大民众的公共福利^[6]。对于公共体育场馆民营化的政府规制以经济学的分析为基础,以法学的规制为制度保障。

3.2 公共体育场馆民营化的政府规制内容

公共体育场馆的规制之所以称之为政府规制,意味着政府的责任,政府体育管理部门有责任保障公民享受公共体育场馆所提供服务的权益,保证公共体育场馆经营活动的良性运行,在效益和公平之间加以制度化约束,使公平和效率得到兼顾。政府对公共体育场馆民营化的规制有以下几个方法:经济性规制和社会性规制。经济性规制的范围相对具体,而社会性规制的行业范围随着社会的发展不断扩展。

3.2.1 公共体育场馆的经济性规制内容

公共体育场馆的市场特征已经形成了事实上的垄断,也基本符合自然垄断的特征,即具有消费的公共性和规模收益的递增性,政府有责任对其进行规制。对于公共体育场馆的规制主要是价格规制和进入规制两个方面。

(1) 公共体育场馆民营化的价格规制

价格规制就是政府从资源有效配置出发,主要针对价格水平和价格结构进行规制。我国公共体育场馆,特别是大型的公共体育场馆,由于投资金额大,政府常常成为投资建设公共体育场馆的主体。公共体育场馆民营化的价格规制原则:一是保证公民普遍服务的原则,满足低收入人群享受体育场馆服务的基本需求;二是鼓励投资的原则,保证体育场馆的经营者能够有合理投资回报率;三是提高效率的原则,在供求两个方面提高公共体育场馆的经营效益。

对公共体育场馆价格的规制首先是价格水平的规制,价格水平规制一般是限定消费的价格上限,规制者要制定公共体育场馆经营在某一阶段内的最高价格,并且规定调整的周期;价格结构规制差别定价和高峰定价,差别定价是同一种产品针对不同的消费者实现不同的价格,或者不同的地区实现不同的价格,也就是实行价格歧视或差别定价。高峰定价是指公共体育场馆提供服务的价格在不同时间段实行不同的价格,对高峰需求制定高价,对相对非高峰期实行低价。公共体育场馆的定价必须经过市场前期调研和专家的论证,符合我国经济和社会发展的实际情况。公共体育场馆的服务质量与价格通常是相关的,应该综合考虑,不同的服务质量应该实行区别定价的方法,对公共体育场馆的经营质量评级,不同的等级实行强制性的最高定价法。

(2) 公共体育场馆民营化的进入规制

进入规制是指在自然垄断产业中,考虑到规模经济和范围经济效益,政府特定允许一定数量的企业进入;或者防止恶性竞争,对整个产业的供求情况来限制新企业的进入,对企业的进入严格控制。政府对公共体育场馆的进入规制其主要目的是:将公共体育场馆纳入依法经营、接受政府监督的视野;控制经营公共体育场馆企业的数量。为了达到这些目的政府对进入规制的手段主要有:特别许可制度、特别注册制度和申报制度。

公共体育场馆民营化管理企业进入,通过招标制度筛选



有实力的法人企业管理公共体育场馆，过程要透明，符合招标的条件，严防公共体育场馆的政府部门的管理人员出现“寻租行为”。对于经营公共体育场馆的企业要在制度设计上合理科学，切实可行，有契约约束，有法可依。但是目前我国在公共体育场馆民营化的过程中可依据的法律很少，即使有也是比较宏观的法律，相配套的立法落后，政府应该加强立法工作，特别是配套法。

3.2.2 公共体育场馆的社会性规制内容

社会性规制是以保证人民生命安全、防止公害、防止灾害和保护环境为目的的规制^[6]。社会性规制是由政府干预市场过程的社会性效果而定义的，它关注社会活动的自然环境和市场过程中的不理想交换和交易行为产生的危害和风险。这些关注使社会规制表现为主要干预人们利用自然的方式，企业的生产方式、生产环境和产品质量。而产品质量的规制经常与价格规制一起考虑，因为产品价格与产品的质量相关。对于公共体育场馆的社会性规制而言，主要涉及到体育场馆管理过程中的安全问题。

体育场馆的安全问题一直是困扰体育场馆管理的一个难题，在发达国家、发展中国家和落后国家都出现过危及生命的恶性事件。在体育场馆管理高度专业化的美国对体育场馆的也特别重视。体育场馆出现过的安全问题大多是管理制度建设滞后，或有制度而缺乏监督机制没有落实。在改革开放以来我国对公共体育场馆的立法较少，主要是针对公共体育场馆建设、开放问题而没有涉及公共体育场馆举办赛事或其它事件时安全问题的法规或规范文件。所以加强立法工作，特别是配套法已经是刻不容缓。在我国公共体育场馆没有民营化前政府投入了大量的人力和物力保障大型赛事的安全问题，体现了我国体制的优越性，但在民营化以后私人更多关注个人私益，缺乏公益考虑。鉴于此，政府应该加强立法工作，立法要具体、有可操作性。规制公共体育场馆民营化经营行为，特别是大型的体育或其他事件的安全管理。

以上只是针对公共体育场馆民营化主体的立法讨论，没有考虑公共体育场馆的消费者客体的行为，特别是大型的赛事发生骚乱的几率非常大。比如一些细节问题，是否允许球迷在看台饮酒、球场是否设立站立时看台、是否预留座位、停车场的安全等问题，这些看起来不太重要的问题就是发生事故的源头，在这些细节问题上加强监督管理。

4 公共体育场馆民营化的行业自律与政府规制的双向互动

研究公共体育场馆行业自律，首先应该了解行业协会的含义，这样有利于理解行业自律的内容。行业协会，国外学者一般认为是由单一行业的竞争者所构成的非营利性组织，其目的在于促进提高该行业产品销售和雇员方面提供多边性援助服务^[7]。从以上定义我们可以发现公共体育场馆行业协会应具有以下几个特征：经济性、非营利性、中介性。所谓经济性是为了实现某种经济目的和维护特定的主题利益而成立的，也就是说行业协会存在的目的是对一种特殊普遍利益的保护；非营利性是指不以利润最大化为目的，成立和运作的目的是为其成员提供公共性服务，不以自身的赢利为目标；中介性是指行业协会是国家和企业之间的联系纽带，主要充当中介性结构，在某种程度上担负和保障国家与企业

相互沟通的功能，所以行业协会在本质上应该属于非政府组织。目前我国还没有一个真正意义上的公共体育场馆非政府组织，政府应该支持体育场馆民营机构成立真正意义上的体育场馆协会，在契约谈判的过程中保障民营化主体权益。

行业自律，从公法的角度，是指由政府的授权和批准，行业协会作为独立的经济主体进行的行业内部管理；从私法的角度，是指一种作为内部管理方式，全体行业从业者以契约形式制定行业共同规则，自愿让渡一部分自由，接受代表的自律组织的管理^[8]。对于公共体育场馆的政府规制和行业自律在规则制定和人员安排上密不可分；市场机制——行业自律——政府规制体系的建立是市场经济成熟的一个重要体现。政府规制与行业自律相互补充、相互制约，而中国体育场馆协会是一个政府组织，不是民间组织，它的成立不是自下而上的，而是自上而下的，不具有民间性特征，所以也不会履行民间行业协会的功能，利益主体的定位不相一致，成立一个真正的民间体育场馆行业协会，保障公共体育场馆民营化主体利益，使自下而上的与自上而下产生合力，如果协会主体长期处于缺位状态肯定难以形成行业自律。

5 结论

5.1 公共体育场馆的产品属性决定了它必须具有公益的性质，在公益和效益上达到均衡或兼顾是政府规制的目标，所以对公共体育场馆民营化政府必须进行规制，最终体现公共体育场馆的公益目标。

5.2 公共体育场馆政府规制主要是采用经济性规制和社会性规制的方法，目前我国公共体育场馆应该在经济性规制为主，在价格和进入规制方面加强制度创新，特别是法律和规章制度的建设，公共体育场馆的民营化规制首先应该是一个法律问题，而后才是一个经济问题。

5.3 公共体育场馆的民营化一定要发挥民间体育场馆协会的作用，成立自下而上的民间体育场馆协会，使体育场馆行业自律与政府规制相互补充。当然在适当的时候可以放松规制，使行业自律发挥更大的作用，这也是对公共体育场馆规制的最终目标。

参考文献

- [1] 张元文, 叶玮玮. 华东地区大型公共体育场馆运营现状的调查与分析[J]. 体育科研, 2003, 24(5): 19.
- [2] 曼昆. 经济学原理[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999: 230.
- [3] 杨欣. 民营化的行政法研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2008, 20.
- [4] 马云泽. 规制经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2008, 7.
- [5] 植草益. 微观规制经济学[M]. 北京: 中国发展出版社, 1992, 2: 281.
- [6] 卡罗尔·哈罗, 理查德·罗林斯. 法律与行政[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 566.
- [7] 鲁篱. 行业协会经济自治权研究[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 10.
- [8] 陈凤琴. 期货行业协会法律规则研究[J]. 商业研究, 2003, (8): 69.

(责任编辑: 陈建萍)